FFMS | PORTUGAL FISCAL

O retrato do país que paga impostos: novo estudo da Fundação Francisco Manuel dos Santos analisa o sistema fiscal português

Quem paga impostos, quanto paga e como se distribui a receita? Quem beneficia dos incentivos fiscais? Quanto tempo demora a justiça tributária? Como está a mudar a administração fiscal? E que impacto tem a transição energética nas receitas do Estado? São algumas das questões que atravessam o retrato de **Portugal Fiscal**, da autoria de Sérgio Vasques, Susana Peralta e José Pedro Sousa. O novo *policy paper* da **Fundação Francisco Manuel dos Santos**, que procura construir uma leitura crítica do sistema fiscal português em 2025, é o ponto de partida do projeto **«Fiscalidade e Futuro»**, coordenado por Sérgio Vasques e Miguel Correia, investigadores do Católica Research Centre for the Future of Law, que terá mais quatro volumes dedicados às grandes questões que a política fiscal portuguesa tem pela frente. Entre os dados analisados, destacam-se alguns dos sinais das transformações e desafios do sistema fiscal português:

Quase 40% dos benefícios fiscais não estão quantificados

Em 2025, havia **781 benefícios fiscais ativos, dos quais 39% não estavam quantificados**, sobretudo pela sua pequena expressão. De acordo com o parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2024, cerca de 64% dos benefícios em sede de IRS não estavam quantificados, assim como 60% dos benefícios relativos ao IVA e 28% em sede de Imposto do Selo.

IRS: progressividade, deduções e incentivos aos jovens

O IRS é um imposto fortemente progressivo, mas o estudo alerta que essa **progressividade é sobrestimada**, já que os rendimentos de capital sujeitos a taxa liberatória não são registados nas declarações de IRS, ficando parcialmente invisíveis. No capítulo dedicado às famílias, os autores destacam ainda que **o valor das deduções com saúde e educação aumenta com o rendimento dos agregados**, algo que atribuem ao maior nível de consumo e à maior literacia fiscal das famílias com maiores rendimentos. O retrato aponta ainda o **IRS Jovem português como um mecanismo pouco comum no plano internacional**, identificando mecanismos semelhantes apenas na Croácia (até aos 30 anos e relativo ao primeiro escalão de rendimentos) e na Polónia (até aos 26 anos e com limite absoluto de 20 mil euros), embora mais limitados. Os dados mostram que a distribuição do rendimento dos jovens em Portugal é semelhante à da generalidade dos contribuintes. Para fazer parte dos 10% dos agregados mais ricos, um jovem teria de auferir 32 mil euros anuais, menos cerca de 16.600 euros do que seria necessário para a generalidade dos contribuintes.

IRC: um imposto marcadamente progressivo

Em 2024, a **taxa efetiva média de IRC em Portugal era de 18,6%, mas variava consoante a dimensão das empresas**: entre 17% e 18% nas empresas com um volume de negócios até 50 milhões de euros, chegando a 24% nas que ultrapassavam os 250 milhões. São apenas 204 as empresas com um volume de negócios superior a 250 milhões de euros que foram responsáveis por 28% do IRC total liquidado.

Processos fiscais podem levar mais de 10 anos. Arbitragem tributária decide em menos de 5 meses.

Um contribuinte que percorra as três instâncias - primeira instância, Tribunal Central Administrativo (TCA) e Supremo Tribunal Administrativo (STA) - **pode esperar mais de 10 anos por uma decisão final**. No final de 2025, o *disposition time* (ver glossário) do TCA Sul atingia os 1.884 dias, o equivalente a mais de 5 anos para eliminar todas as pendências. Já **na arbitragem tributária, o prazo médio de decisão foi de 4,5 meses em 2024**. Nesse ano, os contribuintes obtiveram decisão favorável em 60% dos processos. O mecanismo já absorve mais de um em cada três processos de impugnação apresentados.

Autoridade Tributária tem menos trabalhadores e quadros mais envelhecidos

A **AT tem atualmente perto de 10 mil trabalhadores**, abaixo dos máximos históricos de cerca de 13 mil registados nos anos 90. Em 2024, **mais de metade (50,8%) dos trabalhadores tinha mais de 55 anos**, enquanto apenas 1,27% tinham menos de 30. Apesar do reforço do recrutamento nos últimos anos, o estudo identifica desafios de renovação dos quadros e de retenção de talento, num contexto de concorrência do setor privado, em particular da consultoria fiscal.

Ao mesmo tempo, o **número de ações inspetivas de comprovação e verificação levadas a cabo pela Autoridade Tributária tem diminuído de forma constante ao longo dos últimos anos**, passando de 35 mil, em 2015, para 16 mil, em 2025, refletindo uma atuação cada vez mais assente na prevenção e no cumprimento voluntário.

Mercado imobiliário com impacto crescente nas receitas municipais

Em 2024, os **impostos representaram 31% da receita municipal**. Dos 4.052 milhões de euros de impostos diretos arrecadados pelos municípios, quase 80% provinham do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT). O peso da receita fiscal varia significativamente entre municípios, podendo representar 40% a 50% da receita total nos municípios de maior dimensão populacional e económica. Em 2024, só o IMT representava 26% da receita total em Lisboa, 27% no Porto, 39% em Cascais e 47% em Loulé.

Transição energética desafia receitas fiscais

A **progressiva eletrificação do parque automóvel já tem impacto na receita**. Em 2004, o antigo Imposto Automóvel (IA) e o Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP) representavam, em conjunto, 14% da receita fiscal, enquanto em 2025, o atual Imposto sobre Veículos (ISV) e o ISP representavam apenas 6,3%. Os dados mostram ainda que a carga do ISP, em percentagem do rendimento, pesa mais nas famílias com rendimentos intermédios do que nos agregados mais pobres, em que prevalece o uso de transportes públicos.

Impostos especiais de consumo pesam de forma desigual

O peso da despesa com bebidas alcoólicas e tabaco no rendimento é maior nas famílias mais pobres, confirmando a incidência regressiva dos impostos que incidem sobre estes produtos. **Já nos combustíveis, o maior peso relativo verifica-se nas famílias com rendimentos intermédios**, sugerindo que os agregados mais pobres recorrem mais aos transportes públicos e menos ao automóvel próprio.

Os próximos quatro policy papers do **projeto «Fiscalidade e Futuro»** serão dedicados às relações entre **fiscalidade e competitividade**, identificando as oportunidades de revisão da tributação das empresas para reforçar a competitividade fiscal; **fiscalidade e tecnologia**, analisando o impacto da inovação nas administrações fiscais e os desafios que coloca à proteção dos direitos dos contribuintes; **fiscalidade e envelhecimento**, avaliando as consequências da quebra demográfica na capacidade de mobilização de receita e as opções para estruturar os impostos sobre o rendimento e **fiscalidade e talento**, explorando os fluxos migratórios do trabalho qualificado e as soluções fiscais para os gerir.

Para esclarecimentos adicionais:
Manuel Louro | 918 881 124 | manuel.louro@kreab.com

Glossário

Arbitragem tributária - Via alternativa aos tribunais estaduais para a resolução de litígios fiscais, institucionalizada no Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD).

Benefícios fiscais - Normas de caráter excecional que reduzem a carga fiscal para incentivar determinados comportamentos, através de isenções, taxas reduzidas ou deduções à matéria coletável ou à coleta.

Disposition time - Tempo que seria necessário para eliminar por completo as pendências de um tribunal, mantendo-se o ritmo de trabalho verificado nesse ano.

Imposto do Selo - Imposto muito antigo e heterogéneo, que incide sobre um leque variado de atos e operações, tais como documentos, operações financeiras, transmissões gratuitas, ou o jogo, com taxas fixas ou variáveis consoante o ato.

Pendências - Processos que aguardam decisão nos tribunais, ainda não transitados em julgado.

Taxas liberatórias - Taxas fixas aplicadas por retenção na fonte, tipicamente a rendimentos de capitais, como juros e dividendos, constituindo a forma-regra de tributação desses rendimentos, sem necessidade de englobamento.